DOCUMENT: 830-154/005

FEDERAL-PROVINCIAL CONFERENCE OF MINISTERS
RESPONSIBLE FOR TRANSPORTATION AND HIGHWAY SAFETY
(SPECIAL SESSION)

New Canadian Air Policy

Federal

Ottawa, Ontario
May 31, 1984

NEW CANADIAN AIR POLICY

Hon. Lloyd Axworthy
MINISTER OF TRANSPORT

MAY 10, 1984

Canada

May 10, 1984

The Government of Canada's new Air Policy which I present today is the culmination of work that began in the mid-1970s. The consultations by the House of Commons Standing Committee on Transport in 1982 and the cross-country air fare hearings by the Canadian Transport Commission in 1984 were particularly significant in the public policy process. This new air policy addresses the thoughts and concerns of the many Canadians who made their views known during the course of these hearings.

This air policy is a significant liberalization of airline regulation in Canada. By easing the burden of regulation, the Government hopes to promote a healthy, innovative and competitive airline industry. Consumers will benefit from a broad range of price and service options. And Canada will gain from the expected increase in domestic air travel and the industry's new competitive advantage in the international forum. This policy should give a boost to consumers, the airline industry and to the country as a whole.

I hope the reference we have submitted to the Standing Committee will continue the dialogue. This process is an essential component of the continuing public policy review.

Lloyd Axworthy

Lloyd Axworthy
Minister of Transport

NEW CANADIAN AIR POLICY

INTRODUCTION

This new Canadian air policy envisages a substantial liberalization of airline regulation in Canada. By reforming regulation, the policy will promote a healthy, active and competitive airline industry and greater consumer choice.

The policy represents the first phase of a long-term plan to liberalize economic regulation of the airline industry. The extent and speed of further liberalization will be determined in light of a report from the Canadian Transport Commission (CTC) on its recent air fare hearings and in light of recommendations by the House of Commons Standing Committee on Transport in response to a reference by the Minister of Transport.

BACKGROUND

Since the mid-1970s, there have been a number of proposals to modernize the Government's policy on economic regulation of the airline industry. The more recent of these proposals, beginning in 1982 with the recommendations of the Standing Committee on Transport and the Economic Council of Canada, have advocated an increasingly significant degree of regulatory liberalization. There has also been growing evidence of widespread support for such reforms, as demonstrated most recently by the broad range of testimony during the CTC air fare hearings.

These reports and representations reflect a growing recognition that the present regulatory system is no longer required. In fact, there is evidence that regulation has:

Hindered innovation in services and pricing;

Reduced the flexibility of airline managements to pursue new market opportunities and to adjust their operations to minimize costs;

Hampered the ability of airlines to respond quickly to change, because of undue delays in regulatory decisions;

Required airline managements to devote excessive time and energy to essentially unproductive regulatory considerations;

Complicated airline planning, to the extent that regulatory decisions have often been difficult to predict;

Allowed airline employees and suppliers to charge too much for their inputs, because airline managements were freer under regulation to pass along cost increases to their customers; and, not least,

Contributed to the unsatisfactory earnings record of the industry as a whole.

In contrast to these drawbacks of the present regulatory regime, it has become increasingly evident that airline deregulation in the U.S. has delivered many important benefits, including the emergence of new, low-cost airlines offering spectacular price cuts for no-frills services on certain routes; a rationalizing of the airline route structure leading to significant efficiencies; considerable improvements in labour productivity; and substantial stimulation of new demand.

However, these benefits of airline deregulation in the U.S. do not mean that Canada should necessarily take the same road. The political, socio-economic, demographic and geographic differences between Canada and the U.S., coupled with the evidence that U.S. deregulation has also had some disadvantages, dictate a unique, "made in Canada" approach to regulatory change. The situation does demand, however, that steps be taken now to liberalize the regulatory regime in Canada -- not only in the interests of consumers but also to strengthen the competitive position of our airlines internationally.

These considerations prompted the Minister of Transport to ask the CTC to conduct major public hearings on the regulation of air fares. The terms of reference for the hearings called on the CTC to articulate and clarify its discount air fare policy and to assess possible policy modifications that would provide the public with the lowest possible domestic air fares which a viable air carrier industry could offer. The hearings, however, became a forum for broader discussions on the nature of regulation. A consensus among participants finally emerged that:

The status quo is not acceptable to anyone;

Immediate and complete deregulation is not acceptable;

A form of staged movement toward more competition and less regulation was a desirable approach, particularly if implemented in terms of a predetermined and predictable framework.

These concerns also form part of the basis for the new policy.

A LIBERALIZATION POLICY

Need for Adjustment Period

While the weaknesses of the present regulatory regime make the no-change option untenable, in light of the evidence presented at the CTC hearings it is clear that reductions in economic regulation must come in stages, to give the industry and its employees time to adjust. Immediate, full deregulation could be disruptive as airlines might scramble for protection and advantage with route abandonments, uneconomic price cuts and service additions, etc. New entrants, unencumbered by labour agreements developed under different circumstances, would have a major advantage over incumbents in the short term. It is clear also there are still issues that must be addressed before the Government can initiate full deregulation through legislative change.

Existing legislation provides considerable scope for liberalizing the present regulatory regime. For instance, important changes can be accomplished by issuing statements of Government policy which, although not binding, derive considerable practical authority from the over-ride powers available to the Minister of Transport and Governor-in-Council under Sections 25 and 64 of the National Transportation Act, respectively. The latter power is particularly far-reaching, permitting the Cabinet to "vary or rescind" anything done by the CTC, on appeal or of its own motion. In addition, the CTC itself can and does exercise considerable, though not unlimited discretion in interpreting the requirements of "public convenience and necessity". And it has in the past shown considerable responsiveness to all statements of Government policy.

Policy Objectives

This policy emerges from a long series of consultations with the airlines, the provinces and the public, going back as far as 1977. The most comprehensive of these consultations were the hearings on domestic air carrier policy held by the Standing Committee on Transport in early 1982, and the air fare hearings conducted by the CTC in early 1984. The CTC held hearings across the country, generating a healthy and varied debate. The expression of interest raised at these inquiries has led to this new Canadian air policy.

The new policy touches most aspects of domestic airline regulation and represents the first phase of reform. It will lead to a substantial increase in competition among existing carriers; the emergence of a number of new airlines, possibly with very low costs; an increase in service and lower fares on routes with increased competition; and a significant reduction in red tape and other regulatory constraints on airline flexibility and freedom to innovate.

The purpose of the new policy, in its first phase, is to make an early start on the improvements that are now so widely perceived as necessary. Its specific objectives are to:

Provide consumers with a wider range of price-service options better adapted to their differing needs and preferences;

Invigorate the industry and provide a stimulus to growth;

Promote national integration through increased domestic air travel;

Improve the airline industry's efficiency and productivity, and encourage innovation;

Counter the seepage of passenger traffic via U.S. gateways just across the border.

These objectives are consistent with the Government's commitment to foster higher productivity, economic growth and national unity. They will be pursued with due concern for maintaining adequate air services to small communities and less densely populated regions, reasonably harmonious labour relations, long-term financial health for efficient airlines, and a high level of safety.

The new policy will apply only to services that can be described as mature. For that reason, liberalization will not apply to air services within and to and from the North. In this immature part of the air transport system, the original justification for economic regulation still holds true. For present purposes, the North is defined as Canada north of the 50th parallel from the Atlantic to the Ontario/Manitoba border, north of a diagonal line from that point to the intersection of the 55th parallel and the Manitoba/Saskatchewan border, and north of the 55th parallel to the Pacific (see Map, Annex 1). This definition of northern services will be subject to the immediate review of the Standing Committee. There is need also for regular CTC hearings on the adequacy of service and for more active CTC monitoring of the performance of carriers operating in this part of the system, to ensure that they serve their public as well as possible.

A second component of the industry excluded from this policy comprises all operators of helicopter and specialty services, already partly deregulated. Regulation of these services involves special considerations that are best dealt with separately.

Changes to Existing Air Carrier Roles

Under existing policies, the right to operate transcontinental scheduled services has been reserved for Air Canada and CP Air, and the primary responsibility for developing regional services and

services to the North has been assigned to Eastern Provincial, Quebecair, Nordair and Pacific Western. These policies defining air carrier roles preclude, for instance, the licensing of Pacific Western or Wardair to operate transcontinental scheduled services, or the licensing of Local carriers like Air Ontario and Time Air to operate regional scheduled services with large jet aircraft. It has been recognized for some time that these policies have been made obsolete by the evolution of the industry. The CTC air fare hearings have shown that there is now a widespread consensus on the need for change.

The new policy repeals all of these existing policies defining air carrier roles. As a result, any new or existing carrier may henceforth be considered, upon application to the CTC, for any type of domestic service using any type of equipment. With approval from the CTC, carriers like PWA and Wardair could fly on routes now reserved for Air Canada and CP Air. This provision is more liberal than that proposed by Transport Canada in 1981 and than that proposed by the Standing Committee on Transport in 1982.

There will be no change in the policy that Advance Booking Charter services should be allowed to compete as equally as possible with scheduled services in catering to the leisure travel market, and vice versa. This means that any loosening of the regulations governing Advance Booking Charters should be accompanied by a parallel relaxation in the regulations governing competing deep discount fares on scheduled services, and vice versa.

Removal of Existing Licence Restrictions

In the past, the CTC has often imposed restrictions on air carriers licences, prohibiting or limiting the frequency of non-stop and turnaround services and specifying the kind and maximum size of aircraft

to be used. Such restrictions reflect the CTC's efforts to fine-tune the relationship between demand and the amount of competition that the CTC thought the market could accommodate without untoward effects.

The new policy will promote an almost immediate, significant increase in competition by removing all such restrictions on the domestic unit toll (scheduled service) licences of the National, Regional and Local carriers serving markets in Southern Canada, as defined above.

Eliminating these restrictions will allow the Regional and Local carriers to improve their services on a number of routes, such as:

Route	Effect of Change
Saint John - Toronto	EPA free to operate non-stop service.
Moncton - Montréal	EPA free to operate non-stop service.
Quebec - Ottawa (Gatineau)	Quebec Aviation free to operate any size of aircraft.
Montréal - Toronto	Quebecair free to operate any frequency of service including turnaround.
Montréal - London	Air Ontario free to operate any size of aircraft.

Ottawa - Toronto	Air Ontario and Air Atonabee free to operate any size of aircraft and Nordair free to operate any frequency of non-stop service.
Toronto - Winnipeg	Nordair free to operate non-stop.
Toronto - Calgary	PWA free to operate non-stop.
Winnipeg - Calgary	PWA free to operate non-stop.
Calgary - Vancouver	PWA free to operate any frequency of service non-stop.

However, this initiative will not allow carriers to provide non-stop services between points not on the same licence. For example, EPA would not operate non-stop between St. John's and Toronto, or PWA between Vancouver and Toronto, as these points are on different licences. To provide such additional freedom is desirable but could also have implications too broad for an appropriate adjustment period. It would also be unfair to other carriers interested in serving the city-pairs that would thus be opened up for (additional) non-stop services. But as part of this new policy, carriers will be encouraged to apply to the CTC to consolidate their licences, so that such changes can take place in a controlled manner.

Lower Barriers to New Entry

New legislation is the most dramatic means by which to ease entry to unit-toll passenger services. In this first phase, however, it has been determined it is best to call on the CTC to take the objectives

of the new air policy into account in its decision making. The CTC is asked to give much greater weight to the benefits of increased competition in judging the requirements of public convenience and necessity (PCN) in relation to particular licence applications.

This approach has the advantage of flexibility, allowing the CTC to decide on the merits of each case how much more competition to allow. It also encourages the CTC to reduce the justification it now requires of applications for new services.

It has been decided that entry to unit toll all-cargo services should be relaxed in the same way as to unit toll passenger services. In neither case is it possible to go much further without legislative change, because Section 16 (4) of the Aeronautics Act does not allow the CTC to exempt applications for scheduled services from meeting the test of PCN.

This legal constraint does not apply to applications for new non-scheduled (charter) services. As these services in Southern Canada do not appear to warrant continued regulatory protection, the new policy calls on the CTC to exempt applications for such services from meeting the test of PCN, under Section 16 (4) of the Aeronautics Act. The only licensing requirement for charter services would be proof of financial and technical fitness, like those demanded of certain categories of specialty air services.

Under the new policy, the approach to exit control (control over withdrawal of service) should mirror the approach to entry control -- i.e., exit control should be relaxed as well. To encourage new entry, the policy calls on the CTC to grant freedom of exit to incumbent carriers faced with new entry, on 60 days notice. However, to monitor the impact of this

new policy, the CTC is asked to advise the Minister of Transport, within 30 days of any such notification for withdrawal of service, and to provide a report on the reasons for such a withdrawal.

In addition, the CTC will be asked to conduct an inquiry on whether carriers, having withdrawn their services, should be allowed to retain "dormant" route authority, with freedom to re-enter at any time. Such freedom has complex ramifications, both positive and negative from the standpoint of service and competition, and needs further study.

Reduced Control of Airline Pricing

At present, the CTC monitors airline pricing and disallows fares and rates that it does not find "just and reasonable" or considers "unduly discriminatory". On this basis, fares and rates may be disallowed as being too high or too low or, in the case of discount fares, as carrying inadequate purchase and travel restrictions, i.e. "fences". As a matter of Government and CTC policy, the minimum fences on deep discount scheduled fares must be the same as those imposed by regulation on Advance Booking Charter fares, to maintain their competitive equality.

As long as entry remains restricted, there can be no objection to regulatory controls on price increases. Without such controls, the users of non-competitive services would be at the mercy of the carrier.

Whether there should also be controls on fare decreases is more debatable. Such controls are defended on the basis that, in their absence, the special characteristics of the airline industry cause competing carriers to engage too often in uneconomic price wars, undermining their own financial viability and thereby the availability

and stability of services to the public. Apart from the obvious anomaly involved in "saving the carriers from themselves" at the expense of consumers, there is no compelling evidence to suggest that the airline industry exhibits such special characteristics. Rather the new policy is based on the judgement that the industry can safely be trusted to produce better results, both for itself and for the public, without regulatory controls on price reductions.

On that basis, the preferred approach to price control in a liberalized regulatory regime is to give the airlines unlimited freedom to reduce their fares while limiting increases to an objective measure such as a national, weighted average of the rise in the price of their factors of production, other than labour. This objective approach would be preferable to allowing the CTC to continue making subjective judgements of the justification for an increase in regular fares. Neither increases nor decreases in discount fares, or in premium fares for that matter, would be subject to CTC control.

The necessary companion step of removing the mandatory booking and travel restrictions on Advance Booking Charters (ABCs) could be taken in the same way. One major consequence of the latter change would be to give ABC operators like Wardair full de facto freedom to offer the full range of scheduled fares, adding significant competition in transcontinental scheduled air services.

To take this step immediately would most quickly produce the desired effects of lower fares and increased competition but it would give the industry and its employees little time to adjust. Accordingly, it has been decided the new approach to price control should be implemented within two years. In this way, the industry will get an adequate chance to plan for the new environment.

The Government's position on what immediate steps should be taken to liberalize the regulation of air fares will be determined in light of the actions taken by the CTC as a result of its hearings.

Simplified, Faster Regulatory Process

There is a broad consensus that the present process of airline regulation is too cumbersome and time-consuming. Licence applications can take a year or more to be decided. If public hearings are held, or if there is an appeal to the CTC Review Committee, to the Minister of Transport or to the Governor in Council, the process can take even longer. Tariff filings can be suspended for considerable periods while the CTC assesses their justification, and may be disallowed after sales to the public have already been made, invariably causing much confusion and protest.

There is no doubt that these defects of the regulatory process can be remedied without undermining unduly the rights of applicants and intervenors to be heard and without affecting the CTC's statutory responsibilities. Such improvements can be achieved by procedural changes and a more liberal regulatory approach.

The CTC has already laid the basis for the necessary reforms by holding public hearings on the need for changes to its General Rules. It has been decided, therefore, to direct the CTC, under Section 12 of the Aeronautics Act, to report within 90 days on the changes in the General Rules and Air Carrier Regulations that it proposes to make to speed up and simplify the regulatory process to the maximum permissible extent. As part of this directive, the CTC will also be asked to consider possible changes in the evidentiary requirements associated with public convenience and necessity, shifting the burden of proof from the applicant to opposing intervenors.

Approach to Appeals

Traditionally, the CTC has been highly responsive to statements of government policy. The Government and the Minister of Transport, for their part, have acted with considerable restraint in exercising the over-ride powers available to them under Sections 64 and 25, respectively, of the National Transportation Act. While there is no reason to expect any change in this pattern, it may of course be anticipated that the Government and Minister of Transport will henceforth, in responding to appeals against CTC decisions, give much greater weight to the benefits of competition.

Consistent with this commitment to increased competition, the Minister of Transport has decided to grant pending appeals by PWA and Air Ontario. This decision will immediately permit PWA to operate unrestricted non-stop services between Edmonton/Calgary and Vancouver. It will allow Air Ontario to start scheduled services, in competition with Air Canada, between Toronto and North Bay/Sudbury, as well as between North Bay/Sudbury and other points on Air Ontario's Class 2 licence.

Directions to Air Canada

Air Canada's competitors are deeply concerned that the airline will respond to the new challenges of a more liberal regulatory environment with uneconomic competitive practices, relying on the public purse to pay for any deficits it may incur. There is concern, for instance, that Air Canada could try to protect its market share with higher service frequencies and lower prices and load factors than privately owned airlines could justify, or for longer periods.

As long as Air Canada remains publicly owned, the Government of Canada is committed to allay these fears which might otherwise counter the desired

increase in competition. Therefore, as part of this policy, Air Canada is instructed:

To operate on sound business principles, "in contemplation of profit";

On that basis, to refrain from competitive pricing and scheduling practices not also engaged in by privately-owned carriers;

To be aware that the Government will only provide Air Canada with additional equity capital if the Company can meet the accepted financial tests and criteria used in the private sector, and has provided adequate evidence that the sale of assets is the inferior alternative from the shareholder's perspective;

To reduce its dominance of the industry by selling off Nordair to private interests as quickly as possible; and

To set up a Task Force with representation from the airline and travel industry, Transport Canada, the CTC and consumers to ensure that there are adequate safeguards against bias in its computer reservations system, to the satisfaction of the Minister of Transport.

The more radical alternative of privatizing Air Canada, in whole or in part, has not been adopted as part of the new policy because the many ramifications of this step have not been studied adequately. The option does merit further consideration, however, to help clarify the advantages and disadvantages of continued public ownership. Accordingly, the matter has been referred to the Standing Committee on Transport, for public discussion.

As far as the privatization of Nordair is concerned, this has been a Government objective since the airline's purchase by Air Canada in 1978. A decision on the sale of Nordair will be announced in early June.

Local and Regional Air Services

While the new policy will encourage improvements in local and regional air services, further efforts in this direction are desirable. Therefore, Transport Canada will develop a program to support a number of local air service improvement projects across Canada. At present, it is envisaged that this program will invite groups of communities to work with interested air carriers to create proposals for new or improved services that need initial support but have good prospects of long-term financial viability. Of particular interest would be proposals involving the use of new deHavilland DASH-8 aircraft.

A parallel initiative is being considered by the Department of Regional Industrial Expansion, in consultation with Transport Canada.

Transborder and International Air Services

Although transborder and international air services are not expressly a part of the policy, parallel action has already been taken to liberalize our air transport relations with the United States in a manner consistent with this thrust. Recent consultations have produced agreement on a number of principles to govern future route negotiations. These principles specify that:

> Non-stop services should be facilitated whenever possible, but especially between city-pairs now without direct (same-plane) service;

New services should be facilitated on routes between secondary and under-used airports, including regional and local routes;

The normal regulatory controls on airline pricing should be reduced significantly in the case of services between under-used airports; and

Increased competition should be encouraged.

The result is that negotiations that had failed to produce agreement since 1979 are now likely to open up a significant number of new tranborder routes to points all across Canada in the next few months. Indeed, significant progress in that respect was made during consultations in Washington on May 3-4, 1984. Discussions are proceeding on a strategy intended to stimulate traffic at under-utilized airports like Mirabel and Hamilton through a reduction of pricing regulation and entry control. Both countries are also reviewing the Regional and Local Program with the plan of expediting approval to qualifying commuter and local carriers who hope to offer transborder service.

More Productive Use of Infrastructure

At present, air services are too concentrated at some points and lacking at others. This distribution of services does not make optimum use of the heavy public investment in air transport infrastructure and does not maximize public convenience. There is a case, therefore, for an initiative to promote increased service at under-used airports. For example, the substantial unused capacity at Hamilton (Mount Hope) and Montréal (Mirabel) make them prime candidates for this initiative. By making it easier for airlines to get a licence to serve Hamilton and Mirabel, peak-period congestion at Toronto (Pearson) and Montréal (Dorval) could be reduced.

Accordingly, the new policy includes an invitation to the airline industry to file appropriate applications with the CTC, and to the CTC to subject such applications to a more permissive test of public convenience and necessity (PCN), in an experiment to determine how greater freedom of entry would affect the supply and viability of new services. Steps are already being taken to encourage new services between Hamilton/Mirabel and points in the U.S.A., under a special regulatory arrangement that would give interested airlines exceptional pricing flexibility.

In addition, it is proposed that a review be done of airport user charges, to determine whether the costs on which they are based are fully justified. The Minister of Transport has already denied an increase in landing fees at airports, pending the outcome of the review. The airlines, in their complaints that user charges are too high, have claimed that the infrastructure is inefficient. These claims have to be investigated, to provide the airlines with the assurance that the need for increased efficiency and productivity applies not only to them.

Equity of Airport Access

The new liberalization policy will place increased demands on the airports system, both because the frequency and nature of service may change. There is also the probability that a number of new carriers will emerge, which could at some airports require a reallocation of runway landing and takeoff slots and space in terminal buildings.

As part of the new policy, Transport Canada has committed itself to resolving any resulting problems in an equitable way, from the perspective of existing carriers and new entrants alike. In the process, equity will not be interpreted as including "grandfather rights" for existing carriers, lest new entrants find themselves systematically disadvantaged.

Stepped-up Regulation of Safety

Considerable concern has been expressed, by airline unions and the general public, that the downward pressure on costs associated with increased competition might lower the level of airline safety. Although this concern is unfounded, the new policy includes a commitment by Transport Canada to maintain a vigorous surveillance program, focused especially on airlines in financial difficulty. The Department's airline safety program has already been strengthened considerably by implementation of the Dubin Commission's recommendations.

REFERENCE TO STANDING COMMITTEE

The Government has asked the House of Commons Standing Committee for its assistance in determining at what pace and in what way the process of airline liberalization should be pursued toward the gradual elimination of economic regulation. In its work it should focus on the following questions:

(1) At what pace should the process toward the elimination of regulation be pursued?

(2) How should the Aeronautics Act be amended to make it consistent with a more permissive regulatory approach, and in particular

   (a) how should the entry test of public convenience and necessity be revised?

   (b) what provisions, if any, should govern the remaining controls on pricing?

   (c) what special regulation is needed of airline mergers and acquisitions and of foreign ownership?

(3) Should further installments of liberalization occur at predetermined intervals to stimulate adjustment and facilitate planning, or should any further changes be preceded by reviews, perhaps at preset dates?

(4) Should Air Canada be broken up and/or privatized to improve the company's efficiency and to give smaller, privately owned airlines a more equal opportunity to compete?

(5) As further regulatory liberalization proceeds, is there a need for direct operating subsidies to protect communities against loss of service as a result of regulatory change and for special labour protection provisions to protect airline employees against a related loss of employment?

The Standing Committee is also invited to hear representations from those who may feel the working definition of Northern Canada does not reflect their needs.

SUMMARY

In response to the recommendations of the House of Commons Standing Committee on Transport, in its 1982 report entitled Domestic Air Carrier Policy, the Government has decided to adopt a new airline liberalization policy.

The first phase of the new policy will bring in a program to liberalize the economic regulation of commercial air services in Southern Canada, tentatively defined (subject to further consideration) as Canada South of the 50th parallel from the Atlantic Ocean to the Ontario-Manitoba border, South of a diagonal line from the point of intersection to the intersection of the 55th parallel and the Manitoba-Saskatchewan border, and South of the 55th parallel from that point to the Pacific Ocean. The program will:

(a) Repeal the policies that set aside certain markets for particular carriers, thereby allowing any new or existing carrier to apply for a licence to serve any domestic route;

(b) Remove restrictions on the unit toll (scheduled service) licences of the National and Regional carriers, and on the unit toll licences of Local carriers for services in Southern Canada.

(c) Encourage the airlines to apply to the CTC to consolidate their unit toll licences, so that such changes can take place in a controlled manner;

(d) Reduce the barriers to new entry to scheduled passenger and all-cargo services by calling on the CTC to give much greater weight to the benefits of increased competition in judging the licensing requirements of public convenience and necessity (PCN), in relation to particular licence applications;

(e) Provide much freer entry to charter services by calling on the CTC to exempt applications for such services from the requirements of PCN;

(f) Encourage new entry by calling on the CTC to grant freedom of exit to incumbent carriers faced with new entry, and to conduct an inquiry on whether carriers, having withdrawn their services, should retain the freedom to re-enter at any time;

(g) Promote lower fares and increased competition by announcing the Government's intent, even in advance of the CTC's report on the air fare hearings, to give the scheduled airlines complete downward pricing flexibility and to limit price increases to an objective measure of the rise in the price of their factors of production, not including labour, starting no later than 1986;

(h) Call on the CTC to report in 90 days on the measures it proposes to take to speed up and simplify the regulatory process to the maximum permissible extent and to consider possible

evidentiary changes associated with public convenience and necessity, to shift the burden of proof from the applicant to opposing intervenors;

(i) To allay concerns that Air Canada may compete unfairly, issue directions to the Company re-asserting its obligation to operate in a business-like manner and requiring it to refrain from unfair competitive practices, provide strong justification for any request for new equity capital from the federal government, dispose of Nordair to private interests as quickly as possible, and to set up a broadly based Task Force to establish adequate safeguards against bias in Air Canada's computer reservations system;

(j) Promote better use of the air transport infrastructure by encouraging applications for new services to under-used airports such as Hamilton and Mirabel, and by inviting the CTC to give them favourable consideration;

(k) Grant two important pending appeals (by PWA and Air Ontario) that ask for new opportunities to compete;

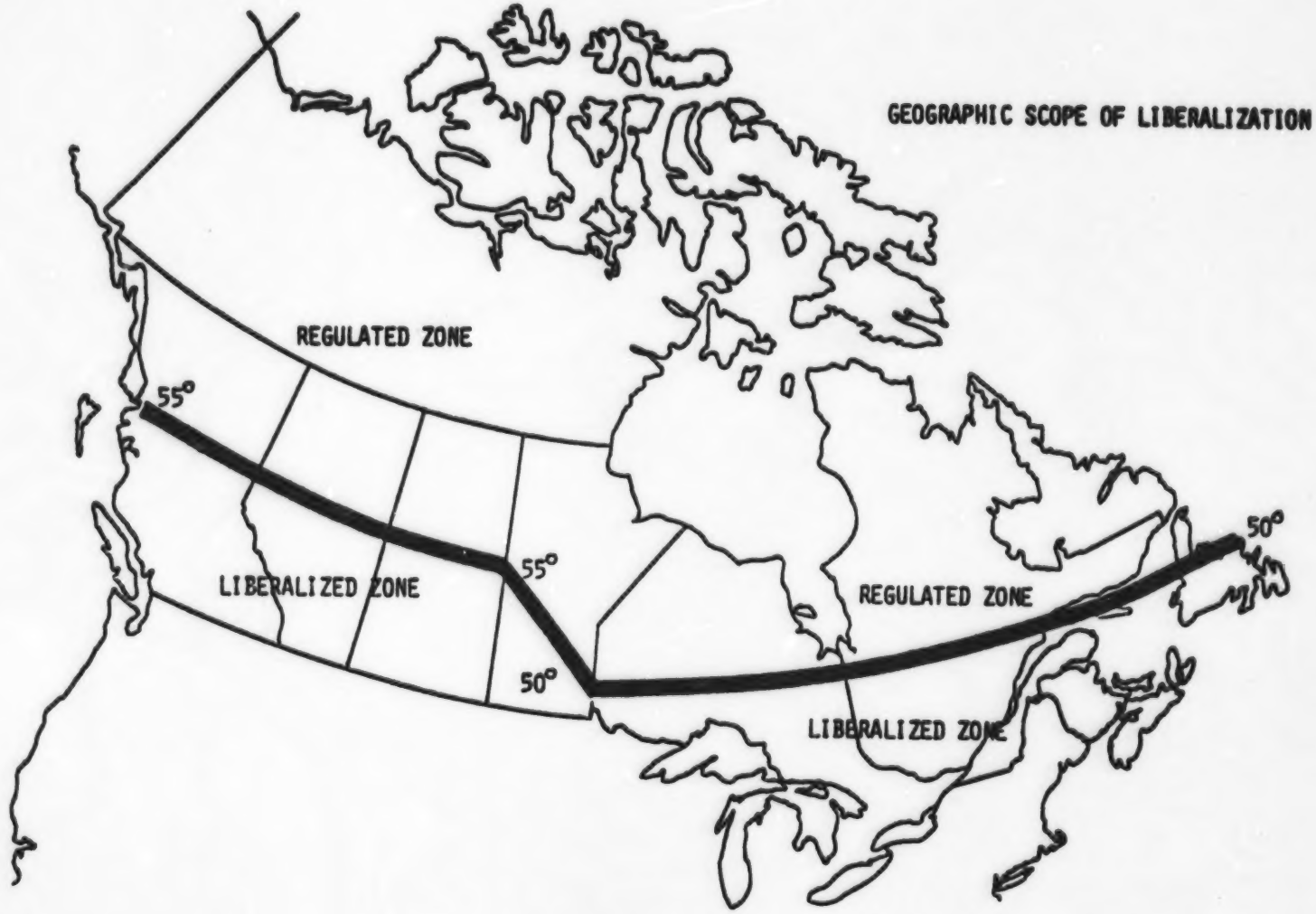
(l) Develop demonstration projects to improve local air services with special considerations for DASH-8 aircraft;

(m) Commit Transport Canada to giving new entrants and competitors fair access to congested airports during peak periods; and

(n) Step up Transport Canada's efforts to police and enhance the level of safety.

In addition, the first phase of the policy includes the intent to improve commercial air services in the North by asking the CTC to institute a more vigorous surveillance program, including regular adequacy of service hearings, to ensure that licensed carriers are serving the public as effectively as possible, and at the lowest possible prices.

Further changes in policy to determine at what pace and in what way the process of airline liberalization should be pursued toward the gradual elimination of regulation, will be determined in the light of the impending CTC report on the air fare hearings, and of the further advice of the Standing Committee on Transport. The reference to the Standing Committee has been stated above.


GEOGRAPHIC SCOPE OF LIBERALIZATION
REGULATED ZONE
55°
LIBERALIZED ZONE
55°
50°
REGULATED ZONE
50°
LIBERALIZED ZONE

DOCUMENT: 830-154/005

CONFÉRENCE FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES MINISTRES
RESPONSABLES DES TRANSPORTS ET DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE
(SÉANCE SPÉCIALE)

Nouvelle politique aérienne du Canada

Fédéral

Ottawa (Ontario)
Le 31 mai 1984

NOUVELLE POLITIQUE AÉRIENNE DU CANADA

L'Hon. Lloyd Axworthy
MINISTRE DES TRANSPORTS

LE 10 MAI 1984

Canada

le 10 mai 1984

La nouvelle politique du gouvernement canadien sur le transport aérien que je présente aujourd'hui, est le résultat d'un travail qui a commencé il y a bientôt dix ans. Les consultations du Comité permanent des transports de la Chambre des communes tenues en 1982 et les audiences tenues partout au pays par la Commission canadienne des transports en 1984, y sont pour beaucoup. La nouvelle politique englobe les idées et les préoccupations des nombreux Canadiens qui se sont fait entendre au cours de ces audiences.

La nouvelle politique propose une libéralisation importante de la réglementation du transport aérien au Canada. En assouplissant la réglementation, le gouvernement compte promouvoir la prospérité, l'innovation et la concurrence au sein de l'industrie du transport aérien. Les consommateurs bénéficieront d'un vaste éventail de prix et de services et l'industrie canadienne, d'un accroissement des voyages aériens et d'une situation plus concurrentielle sur le marché international. Cette politique devrait constituer un stimulant pour les consommateurs, pour l'industrie du transport aérien et pour l'ensemble du pays.

Le Comité permanent ayant été saisi de la question, c'est maintenant à lui de poursuivre le dialogue. Ce processus est un élément essentiel de la revue publique de la politique.

Le ministre des Transports,

Lloyd Axworthy

NOUVELLE POLITIQUE AÉRIENNE DU CANADA

INTRODUCTION

La nouvelle politique aérienne du Canada vise une libéralisation importante de la réglementation du transport aérien au Canada. Grâce à une réforme de la réglementation, cette politique favorisera la prospérité, le développement et la concurrence au sein de l'industrie du transport aérien tout en offrant au consommateur un plus vaste éventail d'options.

Cette politique constitue la première étape d'un plan à long terme visant à libéraliser la réglementation économique de l'industrie du transport aérien. Par la suite, l'ampleur et le rythme de la libéralisation seront déterminés à la lumière d'un rapport de la Commission canadienne des transports (CCT) sur les audiences qu'elle a tenues récemment sur les tarifs des services aériens, ainsi qu'à la lumière des recommandations du Comité permanent des transports de la Chambre des communes, à qui le ministre des Transports a renvoyé la question.

HISTORIQUE

Depuis le milieu des années 70, un certain nombre de propositions ont été présentées en vue de moderniser la politique gouvernementale sur la réglementation économique du transport aérien. La dernière d'entre elles, amorcée en 1982 avec les recommandations du Comité permanent des transports et du Conseil économique du Canada, prônait un assouplissement réglementaire toujours plus grand. Le public appuie de plus en plus de telles réformes, comme le démontrent les nombreux témoignages rendus au cours des audiences de la CCT sur les tarifs aériens.

Ces rapports et ces représentations reflètent bien l'opinion publique à l'effet que le régime réglementaire actuel n'a plus sa raison d'être. En fait, on s'est rendu compte que la réglementation a:

nui aux innovations en matière de services et de tarifs;

réduit la marge de manoeuvre des dirigeants des compagnies aériennes pour rechercher de nouveaux marchés et modifier leurs services pour réduire les coûts;

nui à la capacité des compagnies aériennes à réagir rapidement aux changements, car la prise de décisions réglementaires prend trop de temps;

obligé la direction des compagnies aériennes à consacrer un temps et des efforts excessifs à des considérations réglementaires qui, pour l'essentiel, sont improductives;

compliqué la planification des compagnies aériennes, dans la mesure où les décisions réglementaires ont souvent été difficiles à prédire;

permis aux fournisseurs et aux employés des compagnies aériennes de trop demander pour leurs services, parce que les compagnies aériennes étaient plus libres, de par les règlements, de transmettre les augmentations de coûts aux clients; et, non des moindres,

contribué aux recettes insatisfaisantes de l'ensemble de l'industrie.

Par contraste, les nombreux avantages de la déréglementation aux États-Unis se manifestent de plus en plus, dont l'émergence de nouvelles compagnies aériennes qui ont peu de frais et qui offrent des services simplifiés sur certaines routes avec des rabais spectaculaires, une rationalisation du réseau des routes aériennes qui a permis de grandes économies, des gains considérables de productivité de la main d'oeuvre et la croissance de la demande.

Il n'est pas dit cependant que le Canada doive emboîter le pas. Les différences politiques, socio-économiques, démographiques et géographiques entre les deux pays, ajoutées à certains désavantages de la déréglementation américaine, dictent une approche unique, "à la canadienne", à la déréglementation. La situation exige toutefois des mesures immédiates pour libéraliser le régime réglementaire au Canada, non seulement dans l'intérêt des consommateurs, mais aussi pour raffermir la position concurrentielle des compagnies aériennes canadiennes sur les marchés internationaux.

Ces considérations ont poussé le ministre des Transports à demander la tenue d'audiences publiques de la CCT sur la réglementation des tarifs aériens. La CCT avait pour mandat d'articuler et de préciser sa politique sur les tarifs aériens à rabais, et d'évaluer les modifications possibles à la politique qui permettraient au public de profiter des tarifs aériens intérieurs les plus bas possible que pourrait offrir une industrie de transport aérien viable. Les audiences ont toutefois donné lieu à des discussions beaucoup plus générales sur la nature de la réglementation d'où est finalement ressorti le consensus suivant:

> Le statu quo n'est acceptable pour personne.
>
> Une déréglementation immédiate et complète n'est pas acceptable.
>
> Un virage par étapes vers plus de concurrence et moins de réglementation est souhaitable, en particulier s'il s'effectue selon un programme prédéterminé et prévisible.

Ces préoccupations sous-tendent également la nouvelle politique.

UNE POLITIQUE DE LIBÉRALISATION

Nécessité d'une période d'adaptation

Les faiblesses du régime réglementaire actuel rendent le statu quo intenable, mais à la lumière des interventions entendues aux audiences de la CCT, il est clair qu'un assouplissement de la réglementation économique doit se faire par étapes, pour donner à l'industrie et à ses employés le temps de s'y adapter. Une déréglementation immédiate et complète serait perturbatrice, car les compagnies aériennes pourraient chercher désespérément à se protéger et à s'avantager en abandonnant des routes, en réduisant les prix et en ajoutant des services à pertes. Les nouveaux transporteurs, non liés par des conventions collectives élaborées dans des circonstances différentes, seraient grandement avantagés, à court terme, par rapport à leurs compétiteurs déjà en place. Il apparaît en outre que d'autres questions doivent être traitées avant que le gouvernement n'entreprenne une déréglementation complète par des modifications législatives.

Les lois en vigueur laissent une marge de manoeuvre considérable pour libéraliser le régime réglementaire actuel. Par exemple, de grands changements peuvent être effectués en rendant publics des énoncés de principe du gouvernement qui, quoiqu'ils ne soient pas obligatoires, tirent beaucoup d'autorité des pouvoirs dominants conférés au ministre des Transports et au gouverneur en conseil par,respectivement, les articles 25 et 64 de la Loi nationale sur les transports. Ceux du Cabinet sont tout particulièrement vastes, le Cabinet ayant le loisir de modifier ou d'annuler toute décision de la CCT, sur appel ou de son propre gré. De plus, la CCT a également la possibilité d'exercer une grande discrétion, bien que cette latitude ne soit pas illimitée, dans l'interprétation du critère de l'intérêt et de la commodité du public, ce qu'elle fait d'ailleurs. Enfin, elle a toujours bien accueilli les énoncés de principe du gouvernement.

Objectifs de la politique

La présente politique résulte d'une longue série de consultations avec les transporteurs, les provinces et le public, qui remontent à 1977 et dont les plus complètes ont été les audiences sur la politique du transport aérien intérieur que le Comité permanent des transports a tenues au début de 1982 et les audiences sur les tarifs aériens tenues sur la CCT au début de 1984. Ces dernières audiences tenues dans tout le pays ont lancé un débat intéressant et diversifié. Les opinions exprimées durant ces audiences ont contribué à façonner la nouvelle politique canadienne sur le transport aérien.

La nouvelle politique vise la plupart des facettes de la réglementation du transport aérien intérieur et constitue la première étape de la réforme. Elle amènera un accroissement considérable de la concurrence entre les transporteurs actuels, et l'apparition d'un certain nombre de nouveaux transporteurs, à l'exploitation très économique; une augmentation des services et des tarifs à rabais sur des routes où la concurrence se sera accrue et une grande réduction des tracasseries administratives et des autres contraintes inhérentes à la réglementation qui nuisent à la souplesse et à l'esprit d'innovation des transporteurs aériens.

L'objet de la nouvelle politique, dans un premier temps, est d'amorcer promptement les améliorations dont la nécessité est maintenant si généralement reconnue. Plus précisément:

mettre à la disposition des consommateurs un plus large éventail d'options de prix et de services qui leur conviennent et leur agréent mieux;

donner de l'essor à l'industrie et en stimuler la croissance;

promouvoir l'intégration nationale grâce à davantage de services aériens intérieurs;

améliorer la productivité et l'efficacité de l'industrie du transport aérien et promouvoir l'innovation; et

contrer la fuite de passagers via les portes américaines situées le long de la frontière.

Ces objectifs sont en accord avec les efforts du gouvernement pour promouvoir la productivité, la croissance économique et l'unité nationale. Ils seront poursuivis en portant toute l'attention voulue au maintien de services aériens adéquats aux petites localités et aux régions moins peuplées, de relations patronales-syndicales raisonnablement harmonieuses, de la stabilité financière à long terme des compagnies aériennes efficaces et d'un haut degré de sécurité.

La nouvelle politique s'appliquera uniquement aux services considérés comme établis. C'est ainsi que la libéralisation ne s'appliquera pas aux services aériens dans le Nord, en partance et à destination de cette région. Dans cette région peu développée du système de transport aérien, la justification originale de la réglementation économique demeure appropriée. Aux fins des présentes, le Nord est défini comme étant le territoire canadien au nord du 50e parallèle, de l'Atlantique à la frontière Ontario-Manitoba, de là, en direction nord à partir d'une ligne diagonale jusqu'à l'intersection du 55e parallèle et de la frontière Manitoba-Saskatchewan et au nord du 55e parallèle jusqu'au Pacifique (Voir la carte à l'annexe 1). Le Comité permanent redéfinira immédiatement les services aériens dans le Nord. Il faut toutefois que la CCT tienne régulièrement des audiences sur l'à-propos des services et suive de plus près la performance des transporteurs qui oeuvrent dans cette partie du système pour veiller à ce qu'ils desservent leur public au meilleur de leurs capacités.

Un second groupe à exclure de la portée de la présente politique est celui formé par tous les exploitants de services d'hélicoptère et de services spécialisés, que vise déjà une déréglementation partielle. La réglementation de ces services comporte des considérations spéciales dont il convient de traiter séparément.

Changements aux rôles actuels des transporteurs aériens

Aux termes des politiques existantes, le droit d'offrir des services transcontinentaux à horaire fixe est réservé à Air Canada et à CP Air; quant à la mise en place de services régionaux et de services dans le

Nord, elle a été confiée à Eastern Provincial, Québecair, Nordair et Pacific Western. Ces politiques, qui définissent les rôles des transporteurs aériens, empêchent par exemple Pacific Western ou Wardair d'exploiter des services transcontinentaux à horaire fixe ou des transporteurs locaux, comme Air Ontario et Time Air, d'offrir des services régionaux à horaire fixe avec de gros avions à réaction. Il est admis depuis plusieurs années que l'évolution de l'industrie a rendu ces politiques désuètes. Les audiences de la CCT sur les tarifs aériens ont fait ressortir le concensus sur la nécessité d'un changement.

La nouvelle politique révoque toutes les politiques actuellement en vigueur qui définissent les rôles des transporteurs aériens. Par voie de conséquence, tout transporteur nouveau ou existant peut dorénavant présenter à la CCT une requête en autorisation d'exploiter tout type de services intérieurs au moyen des appareils de son choix. S'ils en reçoivent l'autorisation de la CCT, les transporteurs comme PWA et Wardair pourraient utiliser des routes qui jusqu'ici étaient réservées à Air Canada et CP Air. Cette disposition est plus souple que celle proposée par Transports Canada en 1981 et que celle proposée par le Comité permanent des transports en 1982.

Il n'y aura aucun changement à la politique voulant que les services d'affrètement avec réservation anticipée puissent concurrencer de la façon la plus égale possible les services à horaire fixe pour le marché des vacanciers et vice-versa. Cela signifie que toute déréglementation des services d'affrètement avec réservation anticipée devrait s'accompagner d'un assouplissement parallèle des règlements régissant la concurrence des tarifs à grand rabais pour les services à horaire fixe et vice-versa.

Abolition des restrictions visant les permis

Par le passé, la CCT a souvent imposé des restrictions aux permis des transporteurs aériens, interdisant ou limitant la fréquence des services de navette et des services sans escale et précisant le type et les

dimensions maximales des aéronefs à utiliser. La CCT tentait par là de marier la demande et la concurrence qu'un marché peut soutenir, d'après elle, sans effets malencontreux.

On assistera à une montée en flèche et presque immédiate de la concurrence du fait de la suppression de toutes les restrictions visant les permis des services intérieurs à taux unitaires (à horaire fixe) des transporteurs nationaux, régionaux et locaux desservant les marchés situés dans la partie sud du Canada, tel qu'indiqué précédemment.

En éliminant ces restrictions, les transporteurs régionaux et locaux pourront améliorer leurs services sur un certain nombre de routes.

Route	Résultat du changement
Saint-Jean - Toronto	EPA pourrait offrir un service sans escale.
Moncton - Montréal	EPA pourrait offrir un service sans escale.
Québec - Ottawa (Gatineau)	Québec Aviation pourrait exploiter des aéronefs de toutes les dimensions.
Montréal - Toronto	Québecair pourrait offrir n'importe quelle fréquence de service, dont un service de navette.
Montréal - London	Air Ontario pourrait exploiter des aéronefs de toutes les dimensions.

Ottawa - Toronto	Air Ontario et Air Atonabee pourraient exploiter des aéronefs de toutes les dimensions, et Nordair pourrait offrir n'importe quelle fréquence de service sans escale.
Toronto - Winnipeg	Nordair pourrait offrir des services sans escale.
Toronto - Calgary	PWA pourrait offrir des services sans escale.
Winnipeg - Calgary	PWA pourrait offrir des services sans escale.
Calgary - Vancouver	PWA pourrait offrir n'importe quelle fréquence de service sans escale.

Toutefois, la présente étape ne permettra pas aux transporteurs d'offrir des services sans escale entre des points ne figurant pas sur un même permis; par exemple, EPA ne pourrait exploiter un service sans escale entre St. John's et Toronto, ni PWA entre Vancouver et Toronto, car ces points paraissent sur des permis différents. Cette liberté additionnelle est souhaitable, mais elle aurait des répercussions trop vaste pour une période normale d'adaptation. Ce serait également injuste pour d'autres transporteurs intéressés à desservir des paires de villes qui pourraient alors se prêter à des services supplémentaires sans escale. Cette nouvelle politique a aussi comme objectif d'encourager les transporteurs à demander à la CCT de refondre leurs permis afin que de tels changements puissent être mis en oeuvre dans l'ordre.

<u>Abaissement des obstacles à l'implantation de nouveaux services</u>

La façon la plus radicale de faciliter l'implantation de services passagers à taux unitaires consiste à recourir à une nouvelle législation. En cette première

étape, il a été décidé, cependant, que la meilleure façon serait de demander à la CCT de tenir compte des objectifs de la nouvelle politique aérienne dans sa prise de décision et d'accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue pour juger du critère intérêt et commodité du public (ICP) en rapport avec une requête donnée.

Cette approche a l'avantage d'accorder une marge de manoeuvre à la CCT pour décider, dans chaque cas, de la concurrence à autoriser et de lui permettre de réduire la justification de nouveaux services qu'elle exige à l'heure actuelle des requérants.

Il a été décidé d'assouplir de la même façon les conditions d'implantation de services tout fret à taux unitaires. Dans un cas comme dans l'autre, il n'est pas possible d'aller beaucoup plus loin sans modification législative, étant donné que le paragraphe 16(4) de la Loi sur l'aéronautique n'autorise pas la CCT à exempter du critère ICP les requêtes pour des services à horaire fixe.

Cette disposition ne s'applique pas aux requêtes pour de nouveaux services qui ne sont pas à horaire fixe (affrètement). Comme ces services dans le sud du Canada ne semblent pas justifier le maintien de la protection réglementaire, on demande à la CCT d'exempter les requêtes pour de tels services du critère ICP, aux termes du paragraphe 16(4) de la Loi sur l'aéronautique. Les seules exigences afférentes aux permis de services d'affrètement serait la preuve d'une stabilité financière et technique, comme celle que l'on exige de certains exploitants de services aériens spécialisés.

Aux termes de la nouvelle politique, le contrôle du retrait de services serait semblable à celui de l'implantation de services, c'est-à-dire le même assouplissement. Pour encourager l'implantation de nouveaux services, la CCT sera priée de laisser la liberté aux tranporteurs en place de se retirer, sur avis de 60 jours, de routes sur lesquelles de nouveaux transporteurs se lancent.

En outre, pour permettre un suivi de l'effet de la nouvelle politique, la CCT est priée d'aviser le ministre des Transports dans les 30 jours de la réception d'un avis de retrait de service et de lui présenter un rapport sur les raisons du retrait.

De plus, la CCT sera priée d'enquêter sur la question de savoir si les transporteurs ayant retiré leurs services devraient être autorisés à conserver leur autorisation de route, avec la liberté de la "réactiver" à tout moment. Les ramifications, bonnes et mauvaises, en sont vastes et exigent une étude plus approfondie du point de vue du service et de la concurrence.

Assouplissement du contrôle de l'établissement des tarifs aériens

À l'heure actuelle, la CCT surveille l'établissement des tarifs aériens et rejette les tarifs et les taux qu'elle juge injustes et déraisonnables, ou indûment discriminatoires. Les taux et les tarifs peuvent donc être rejetés s'ils sont trop élevés ou trop bas ou, dans le cas des tarifs à rabais, s'ils comportent des restrictions insuffisantes d'achat ou de voyages. Le gouvernement et la CCT ont comme politique d'assujettir les tarifs à grand rabais des services à horaire fixe aux mêmes restrictions minimales que celles imposées par les règlements aux tarifs des affrètements avec réservation anticipée, pour maintenir l'égalité concurrentielle.

Aussi longtemps que l'implantation de services sera limitée, il ne peut y avoir d'opposition au contrôle réglementaire des majorations tarifaires. Sans ces contrôles, les usagers des services sans concurrence seraient à la merci du transporteur.

La question du contrôle des diminutions tarifaires est plus discutable. Ces contrôles sont défendables si l'on argue qu'en leur absence, les caractérisques propres à l'industrie du transport aérien font que les transporteurs se livrent trop souvent à des guerres de prix désastreuses, minant leur viabilité financière et, partant, la disponibilité et la stabilité des services

offerts au public. Outre l'absurdité de protéger les transporteurs contre eux-mêmes, aux frais du consommateur, rien n'indique en fait que l'industrie agirait ainsi. La nouvelle politique est établie plutôt sur la base d'une industrie jugée apte à produire seule de meilleurs résultats, à la fois pour elle-même et pour le public, qu'avec la réglementation des diminutions de prix.

La méthode privilégiée de contrôle des prix, dans un régime réglementaire assoupli, est d'accorder aux compagnies aériennes toute la latitude voulue pour réduire leurs tarifs en limitant les majorations à une mesure objective, peut-être une moyenne nationale pondérée de la hausse des coûts de production autres que celui de la main-d'oeuvre. Cette approche objective serait préférable à celle de permettre à la CCT de continuer à porter des jugements subjectifs sur les majorations de tarifs réguliers. Ni les majorations ni les diminutions des tarifs à rabais ou des pleins prix ne seraient assujetties au contrôle de la CCT.

Les restrictions visant les affrètements avec réservation anticipée (ABC) devraient tomber par le fait même, en suivant peut-être le même processus. Cette dernière modification accorderait aux affrèteurs ABC comme Wardair, toute la latitude voulue pour offrir une gamme complète de tarifs à horaire fixe, catalysant la concurrence dans le secteur des services à horaire fixe transcontinentaux.

En adoptant immédiatement ces changements, on obtiendrait rapidement les résultats escomptés, soit des tarifs réduits et une concurrence accrue, mais cela donnerait plus de temps à l'industrie et à ses employés pour s'adapter. Par conséquent, il a été décidé

d'appliquer les nouveaux contrôles tarifaires dans deux ans. De cette façon, l'industrie aura suffisamment de temps pour se préparer. La position du gouvernement sur les mesures immédiates à prendre pour assouplir la réglementation tarifaire sera arrêtée à la lumière des mesures prises par la CCT à la suite de ses audiences.

Simplification et accélération du processus réglementaire

Il est généralement admis que le processus de réglementation est trop lent et trop lourd. Le règlement d'une requête peut parfois prendre plus d'un an. Si des audiences publiques sont tenues ou s'il y a appel auprès du comité de revue de la CCT, du ministre des Transports ou du gouverneur en conseil, le processus s'allonge d'autant. Le dépôt de tarifs peut être suspendu pour des périodes assez longues pendant que la CCT les évalue et ils peuvent être rejetés après le début des ventes, avec la confusion et les protestations que cela entraîne.

Il n'y a pas de doute que ces éléments nuisibles peuvent être corrigés sans porter atteinte indûment aux droits des requérants et des intervenants à être entendus, et sans toucher aux responsabilités statutaires de la CCT. Des changements de procédure et une approche réglementaire plus libérale pourraient y remédier.

La CCT a déjà jeté les bases des réformes nécessaires en tenant des audiences publiques sur la nécessité de changements à ses Règles générales. Il a donc été décidé de demander à la CCT, aux termes de l'article 12 de la Loi sur l'aéronautique, de rendre compte dans les 90 jours des changements qu'elle propose aux Règles générales et au Règlement sur les transporteurs aériens pour accélérer et simplifier le processus réglementaire dans la plus grande mesure possible. Sous la même directive, la CCT sera aussi priée d'envisager des changements possibles aux exigences sur les preuves à fournir concernant l'intérêt et la commodité du public, faisant ainsi porter le fardeau de la preuve non plus sur le requérant mais sur les intervenants qui s'opposent à sa requête.

Appels

Traditionnellement, la CCT s'est fidèlement alignée sur les énoncés de politique gouvernementale. Pour leur part, le gouvernment et le ministre des Transports ont agi avec beaucoup de prudence dans l'exercice des pouvoirs dominants que leur confèrent les articles 64 et 25 respectivement de la Loi nationale sur les transports. Bien qu'il n'y ait pas de raison de s'attendre à un changement d'attitude, on peut prévoir que le gouvernment et le ministre des Transports, dorénavant, en répondant aux appels interjetés contre les décisions de la CCT, accorderont beaucoup plus de poids aux avantages de la concurrence.

Pour bien souligner qu'il vise une concurrence accrue, le ministre des Transports a décidé d'agréer les appels en souffrance de PWA et d'Air Ontario. Cette décision permettra immédiatement à PWA d'exploiter des services sans escale et sans restrictions entre Edmonton/Calgary et Vancouver. Air Ontario pourra lancer des services à horaire fixe en concurrence avec Air Canada entre Toronto et North Bay/Sudbury de même qu'entre North Bay/Sudbury et d'autres points en vertu de son permis de classe 2.

Directives à Air Canada

Les concurrents d'Air Canada s'inquiètent vivement du fait que la société nationale réagira au climat réglementaire assoupli avec des pratiques concurrentielles peu rentables, en comptant sur les deniers publics pour éponger tout déficit qu'elle pourrait subir. On craint, par exemple, qu'Air Canada tente de protéger sa part du marché en offrant des services plus fréquents et des prix plus bas et en acceptant des coefficients de remplissage inférieurs à ceux que les transporteurs privés peuvent justifier ou soutenir à long terme.

Aussi longtemps qu'Air Canada demeure propriété publique, le gouvernement du Canada se doit d'écarter ces craintes qui risquent autrement d'entraver

l'augmentation souhaitée de la concurrence. Suite à la présente politique, il est donc demandé à Air Canada:

de gérer son exploitation selon de saines pratiques de gestion, comme toute entreprise à but lucratif;

partant, de s'abstenir de pratiques d'établissement d'horaires et de tarifs concurrentiels auxquelles ne s'adonnent pas les transporteurs privés;

de se rappeler que le gouvernement ne lui fournira du capital-actions supplémentaire que si elle répond aux critères et tests financiers acceptés dans le secteur privé et prouve de façon satisfaisante que la vente de l'actif serait l'option qui profiterait le moins aux actionnaires;

de réduire sa dominance de l'industrie en vendant Nordair à des intérêts privés dans les meilleurs délais; et

de former un groupe de travail avec ses propres représentants et ceux de l'industrie du tourisme, de Transports Canada, de la CCT et des consommateurs pour veiller à ce qu'il y ait des garanties adéquates contre les préjugés dans son système de réservations informatisé, à la satisfaction du ministre des Transports.

L'option plus radicale de la privatisation d'Air Canada, en entier ou en partie, n'a pas été adoptée dans le cadre de la nouvelle politique parce que ses nombreuses conséquences n'ont pas été assez bien étudiées. Elle mérite toutefois considération pour aider à préciser les avantages et désavantages de la propriété publique. Par conséquent, le Comité permanent des transports en a été saisi à des fins de discussions publiques.

En ce qui concerne la privatisation de Nordair, c'est là un objectif du gouvernement depuis qu'Air Canada l'a achetée en 1978. Une décision sur la vente de Nordair sera annoncée au début de juin.

Services aériens régionaux et locaux

La nouvelle politique encouragera bel et bien les améliorations des services aériens locaux et régionaux, mais d'autres efforts en ce sens sont souhaitables. Par conséquent, Transports Canada élaborera un programme propre à appuyer un certain nombre de projets d'amélioration du service aérien local dans tout le Canada. À l'heure actuelle, on prévoit que ce programme incitera les groupes communautaires à collaborer avec les transporteurs aériens intéressés à l'élaboration de propositions de services nouveaux ou améliorés qui ont besoin d'un coup de pouce au départ, mais qui ont de bonnes chances d'atteindre une rentabilité financière à long terme. Des propositions portant sur l'utilisation du DASH-8 de de Havilland seraient particulièrement intéressantes.

Le ministère de l'Expansion industrielle régionale, avec le concours de Transports Canada, envisage une initiative parallèle.

Services aériens internationaux et transfrontaliers

Quoique les services aériens internationaux et transfrontaliers ne font pas expressément partie de la proposition, des mesures parallèles ont déjà été prises pour libéraliser nos relations sur cette question avec les États-Unis. Les dernières consultations ont donné lieu à un accord sur un certain nombre de principes pour régir les négociations futures de routes:

> Des services sans escale devraient être favorisés dans la mesure du possible, tout particulièrement entre des paires de villes qui n'ont pas actuellement de service direct (avec le même appareil).

De nouveaux services devraient être favorisés sur les routes entre aéroports secondaires et sous-utilisés, dont les routes régionales et locales.

Les contrôles réglementaires normaux sur l'établissemesnt des tarifs devraient être grandement assouplis dans le cas de services entre aéroports sous-utilisés.

Une concurrence accrue devrait être encouragée.

Il en résulte donc que les négociations qui achoppent depuis 1979 produiront sans doute dans les prochains mois un grand nombre de nouvelles routes transfrontalières à des points partout au Canada. De fait, les choses ont beaucoup progressé lors de consultations à Washington les 3 et 4 mai 1984. Des discussions ont lieu sur une stratégie visant à stimuler le trafic à des aéroports sous-utilisés comme Hamilton et Mirabel par voie d'assouplissement de la réglementation tarifaire et du contrôle de la pénétration. Les deux États repassent aussi en revue le programme régional et local en vue d'accélérer l'approbation des transporteurs locaux et de ceux offrant des services de navette qui sont qualifiés et qui souhaitent desservir le marché transfrontalier.

Utilisation plus productive de l'infrastructure

À l'heure actuelle, les services aériens sont trop concentrés à certains endroits et trop rares à d'autres. Cet état de choses ne correspond pas à la rationalisation des grands investissements publics dans l'infrastructure du transport aérien et à la desserte optimale du public. Il serait donc bon de promouvoir un service accru aux aéroports sous-utilisés. La sous-utilisation des aéroports à Hamilton (Mount Hope) et à Montréal (Mirabel) les rend tout désignés. En facilitant l'obtention de permis pour la desserte de Hamilton et de Mirabel, la congestion de pointe à Toronto (Pearson) et à Montréal (Dorval) pourrait être réduite.

Par conséquent, la nouvelle politique comporte une invitation aux transporteurs à déposer les requêtes voulues auprès de la CCT, et à cette dernière d'y appliquer le critère ICP plus libéralement, pour voir comment une plus grande latitude concernant l'entrée sur le marché influerait sur l'offre et la viabilité de nouveaux services. On prend déjà des mesures pour encourager de nouveaux services entre Hamilton/Mirabel et des points aux États-Unis, aux termes d'un arrangement réglementaire spécial qui accorderait aux compagnies intéressées une marge exceptionnelle dans l'établissement des tarifs.

Il est en outre proposé qu'un examen soit fait des redevances d'aéroport pour déterminer si les coûts sur lesquels elles sont fondées sont pleinement justifiés. Le ministre des Transports a déjà refusé une majoration des taxes d'atterrissage aux aéroports, en attendant les conclusions de la revue. Les compagnies aériennes, qui se plaignent de redevances trop élevées, ont soutenu que l'infrastructure n'est pas efficace. Il faut examiner ces plaintes et assurer aux compagnies aériennes que la nécessité d'une efficacité et d'une productivité accrues ne s'applique pas à elles seules.

Équité de l'accès aux aéroports

La nouvelle politique de libéralisation taxera davantage le système aéroportuaire, car la fréquence et la nature des services pourraient changer. Il y a aussi la possibilité de l'émergence de nouveaux transporteurs, qui pourraient à certains aéroports exiger une réaffectation des créneaux d'atterrissage et de décollage et de l'espace dans les aérogares.

En vertu de la nouvelle politique, Transports Canada s'est engagé à résoudre tous les problèmes de façon équitable tant pour les transporteurs en place que pour les nouveaux transporteurs. L'équité ne sera pas fondée sur les droits acquis des transporteurs en place, pour que les nouveaux transporteurs ne se retrouvent pas systématiquement désavantagés.

Réglementation plus rigoureuse de la sécurité

Les syndicats et le grand public redoutent que la baisse des coûts liée à une concurrence accrue ne nuise à la sécurité. Même si cette inquiétude n'est pas fondée, la nouvelle politique comprend un engagement par Transports Canada de maintenir un programme de surveillance rigoureux, axé sur les compagnies aériennes en difficultés financières. Le programme de sécurité aérienne du Ministère a déjà été consolidé sensiblement par l'application des recommandations de la Commission Dubin.

QUESTIONS SOUMISES AU COMITÉ PERMANENT

Le gouvernement a demandé au Comité permanent des transports de la Chambre des communes de lui prêter son concours pour déterminer le rythme et la façon dont le processus de libéralisation devrait se dérouler pour en arriver à une déréglementation économique complète. Le Comité devrait s'attacher aux questions suivantes:

(1) À quel rythme le processus de déréglementation devrait-il se dérouler?

(2) De quelle façon faudrait-il modifier la Loi sur l'aéronautique de façon à la rendre compatible avec une réglementation plus souple, notamment:

   (a) Comment devrait-on modifier le critère ICP aux fins de la pénétration des marchés?

   (b) Quelles dispositions devraient régir les contrôles tarifaires qui resteront?

   (c) Quel type de règlement spécial est nécessaire pour régir les fusions et les acquisitions de compagnies aériennes d'une part, et les intérêts étrangers, d'autre part?

(3) D'autres mesures d'assouplissement de la réglementation devraient-elles être prévues à intervalles fixes pour que les parties intéressées puissent s'y accommoder et pour faciliter la planification ou devrait-on faire précéder tout changement par des études, peut-être à des dates prédéterminées?

(4) La société Air Canada devrait-elle être démantelée ou confiée à des intérêts privés, afin d'améliorer le rendement de la société et de favoriser les petites compagnies aériennes privées sur le plan de la concurrence?

(5) À mesure qu'avancera le processus d'assouplissement, faudra-t-il prévoir des subventions directes d'exploitation pour protéger les localités des pertes de service qui découleraient des modifications à la réglementation et prévoir, également, des dispositions spéciales pour protéger les employés des compagnies aériennes d'une perte d'emplois connexes?

On invite aussi le Comité permanent à entendre ceux qui estiment que la définition courante du Nord canadien n'offre pas un cadre propice à la satisfaction de leurs besoins.

SOMMAIRE

À la suite des recommandations du Comité permanent des transports de la Chambre des communes, dans son rapport de 1982 intitulé Politique sur le transport aérien intérieur, le gouvernement a décidé d'adopter une nouvelle politique d'assouplissement de la réglementation des compagnies aériennes.

La première étape de la nouvelle politique sera un programme de libéralisation de la réglementation économique des services aériens commerciaux dans le sud du Canada, soit, sous réserve d'une étude ultérieure, le Canada au sud du 50e parallèle de l'océan Atlantique à la frontière de l'Ontario et du Manitoba, au sud

d'une ligne diagonale à partir de ce dernier point d'intersection jusqu'à l'intersection du 55e parallèle et de la frontière du Manitoba et de la Saskatchewan, et au sud du 55e parallèle à partir de ce point jusqu'à l'océan Pacifique. Le programme aurait pour effet:

(a) d'abroger la politique qui réserve certains marchés à certains transporteurs, ce qui permettrait aux transporteurs aériens existants ou nouveaux transporteurs de déposer des requêtes en autorisation de desservir n'importe quelle route intérieure;

(b) d'abolir les restrictions visant les permis d'exploitation des services à horaire fixe à taux unitaires des transporteurs aériens nationaux et régionaux, ainsi que les permis d'exploitation de services à taux unitaires des transporteurs locaux dans le sud du Canada.

(c) d'inciter les compagnies aériennes à déposer, auprès de la CCT, des requêtes en autorisation de regrouper leurs permis d'exploitation de services à taux unitaires, afin que ces changements se fassent de façon ordonnée;

(d) de réduire les obstacles à l'implantation de nouveaux services passagers et tout fret à horaire fixe en demandant à la CCT d'accorder plus de poids aux avantages d'une concurrence accrue, lorsqu'elle évalue le critère ICP, lors de certaines requêtes de permis d'exploitation;

(e) de libéraliser l'implantation de nouveaux services d'affrètement, en demandant à la CCT de soustraire de tels services au critère ICP;

(f) de favoriser la nouvelle pénétration de marchés en demandant à la CCT de garantir aux transporteurs aériens actuels la possibilité de se retirer des marchés nouvellement accordés et de déterminer si ces transporteurs devraient pouvoir revenir sur ces marchés en tout temps;

(g) de promouvoir des tarifs réduits et une meilleure concurrence en annonçant l'intention du gouvernement, avant même la publication du rapport de la CCT sur les audiences relatives aux tarifs aériens, d'accorder aux compagnies aériennes offrant des services à horaire fixe, carte blanche pour réduire leurs tarifs, et de limiter les majorations tarifaires à une proportion objective de la hausse des frais d'exploitation, à l'exclusion de ceux de la main-d'oeuvre, à compter de 1986 au plus tard;

(h) de demander à la CCT de faire rapport dans les 90 jours des mesures qu'elle entend prendre pour accélérer et simplifier le plus possible le processus réglementaire, et d'envisager des changements possibles aux preuves requises aux fins du critère ICP, pour faire porter le fardeau de la preuve non plus sur le requérant, mais bien sur les intervenants qui s'y opposent;

(i) de dissiper les craintes d'une concurrence déloyale de la part d'Air Canada, en lui rappelant son obligation d'appliquer de sains principes commerciaux, tout en lui enjoignant de ne pas se livrer à une concurrence malhonnête, de justifier de façon pertinente ses demandes de capitaux au gouvernement fédéral, de vendre la société Nordair à des intérêts privés aussi rapidement que possible et d'établir un groupe de travail réunissant tous les intéressés, pour établir des garanties contre les préjugés dans son système de réservations informatisé;

(j) de rationaliser l'infrastructure du transport aérien en favorisant les requêtes d'exploitation de nouveaux services à des aéroports sous-utilisés comme Hamilton et Mirabel et en invitant la CCT à se montrer bien disposée à l'égard de ces requêtes;

(k) d'agréer deux importants appels en souffrance (de PWA et d'Air Ontario) qui demandent de nouvelles occasions de desserte de marchés;

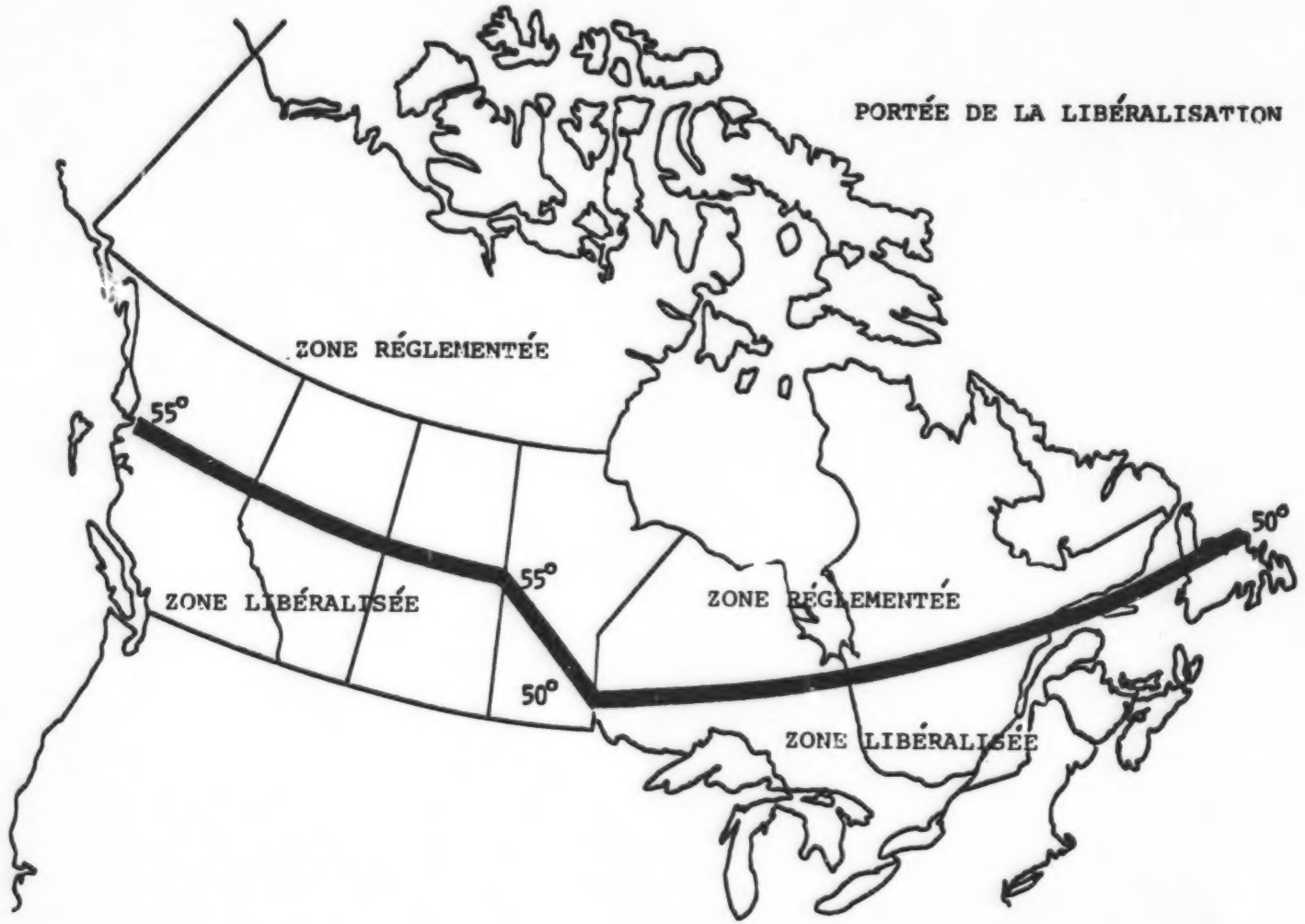
(l) de mettre en place un projet-témoin visant à améliorer des services aériens locaux qui accordent une considération spéciale aux appareils DASH-8;

(m) de veiller à ce que Transports Canada traite les nouveaux transporteurs et leurs concurrents sur un pied d'égalité en ce qui a trait à l'accès aux aéroports congestionnés durant les périodes de pointe; et

(n) d'accroître les efforts consentis par Transports Canada pour surveiller et améliorer la sécurité.

La première étape de la politique comporte en outre l'intention d'améliorer les services aériens commerciaux dans le Nord, en demandant à la CCT d'établir un programme de surveillance plus rigoureux qui comprendrait la tenue d'audiences régulières sur le service pour veiller à ce que les transporteurs autorisés servent le public le plus efficacement possible et aux tarifs les plus bas possible.

D'autres changements de politique pour déterminer le rythme et la façon d'en arriver à une élimination graduelle de la réglementation seront arrêtés à la lumière du rapport imminent de la CCT sur les audiences relatives aux tarifs aériens et sur les conseils du Comité permanent des transports. Il a été fait mention plus haut des questions soumises au Comité permanent.


PORTÉE DE LA LIBÉRALISATION
ZONE RÉGLEMENTÉE
55°
55°
50°
50°
ZONE LIBÉRALISÉE
ZONE RÉGLEMENTÉE
ZONE LIBÉRALISÉE